

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
EVGENIEGO TANCHEVA  
przedstawiona w dniu 11 kwietnia 2019 r.<sup>(1)</sup>

**Sprawa C-619/18**

**Komisja Europejska  
przeciwko  
Rzeczypospolitej Polskiej**

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – Artykuł 258 TFUE – Artykuł 7 TUE – Praworządność – Artykuł 19 ust. 1 TUE – Zasada skutecznej ochrony sądowej – Zasada niezawisłości i nieusuwalności sędziów – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 47 i 51 – Przepisy krajowe obniżające wiek przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów Sądu Najwyższego – Brak okresu przejściowego – Przepisy krajowe przyznające Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużania czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego

## **I. Wprowadzenie**

1. W niniejszej sprawie Komisja wszczęła przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, na podstawie art. 258 TFUE, postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niedopełnieniem przez nią zobowiązań wynikających z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”), przywołując na uzasadnienie skargi, że po pierwsze, przepisy krajowe obniżające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów powołanych do Sądu Najwyższego (Polska) przed dniem 3 kwietnia 2018 r. naruszają zasadę nieusuwalności sędziów, a po drugie, przepisy krajowe przyznające Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużania czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po osiągnięciu obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej.

2. Zasadniczo sprawa ta stanowi dla Trybunału sposobność do wypowiedzenia się – po raz pierwszy w historii w kontekście wnoszonej na podstawie art. 258 TFUE skargi bezpośredniej o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego – w przedmiocie zgodności przyjętych przez państwo członkowskie przepisów dotyczących organizacji jego systemu sądownictwa ze standardami ustanowionymi w art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, a to w celu zapewnienia poszanowania praworządności w porządku prawnym Unii<sup>(2)</sup>. W sprawie tej są poruszane także istotne kwestie dotyczące przedmiotowego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z zakresem stosowania art. 47 karty praw podstawowych oraz stosunku między postępowaniem na podstawie art. 258 TFUE a procedurą określoną w art. 7 TUE.

## **II. Ramy prawne**

### **A. Prawo Unii**

3. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE stanowi:

„Państwa członkowskie ustanawiają środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii”.

**B. Prawo polskie**

4. Artykuł 30 § 1 ustawy z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2002 r., Nr 240, poz. 2052, z późniejszymi zmianami, zwanej dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym z 2002 r.”) określał, że sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 70. roku życia, chyba że nie później niż na sześć miesięcy przed ukończeniem tego wieku oświadczy Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego wolę dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziiego. W takim przypadku, zgodnie z art. 30 § 5 tej ustawy, sędzia mógł automatycznie zajmować stanowisko do ukończenia 72. roku życia.

5. W dniu 20 grudnia 2017 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 5, z późniejszymi zmianami, zwaną dalej „ustawą o Sądzie Najwyższym”), która weszła w życie w dniu 3 kwietnia 2018 r.

6. Artykuł 37 §§ 1–4 ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„1. Sędzia Sądu Najwyższego przechodzi w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia, chyba że nie później niż na 6 miesięcy i nie wcześniej niż na 12 miesięcy przed ukończeniem tego wieku złoży oświadczenie o woli dalszego zajmowania stanowiska i przedstawi zaświadczenie stwierdzające, że jest zdolny, ze względu na stan zdrowia, do pełnienia obowiązków sędziiego, wydane na zasadach określonych dla kandydata na stanowisko sędziowskie a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziiego Sądu Najwyższego.

1a. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, przed wyrażeniem zgody na dalsze zajmowanie stanowiska sędziiego Sądu Najwyższego, zasięga opinii Krajowej Rady Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie tej opinii. W przypadku nieprzekazania opinii w terminie, o którym mowa w zdaniu drugim, uznaje się, że Krajowa Rada Sądownictwa wydała opinię pozytywną.

1b. Sporządzając opinię, o której mowa w § 1a, Krajowa Rada Sądownictwa bierze pod uwagę interes wymiaru sprawiedliwości lub ważny interes społeczny, w szczególności racjonalne wykorzystanie kadr Sądu Najwyższego lub potrzeby wynikające z obciążenia zadaniami poszczególnych izb Sądu Najwyższego.

2. Oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w § 1, składa się Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który wraz ze swoją opinią niezwłocznie przedkłada je Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego swoje oświadczenie i zaświadczenie wraz z opinią Kolegium Sądu Najwyższego składa Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziiego Sądu Najwyższego w terminie 3 miesięcy od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa, o której mowa w § 1a, albo upływu terminu na przekazanie tej opinii. Niewyrażenie zgody w terminie, o którym mowa w zdaniu pierwszym, jest równoznaczne z przejściem sędziiego w stan spoczynku z dniem ukończenia 65. roku życia. W przypadku niezakończenia postępowania związanego z dalszym zajmowaniem stanowiska sędziiego Sądu Najwyższego po ukończeniu wieku, o którym mowa w § 1, sędzia pozostaje na stanowisku do czasu zakończenia tego postępowania.

4. Zgoda, o której mowa w § 1, jest udzielana na okres 3 lat, nie więcej niż dwukrotnie. Przepis § 3 stosuje się odpowiednio. Sędzia, który uzyskał zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziiego Sądu Najwyższego może w każdym czasie po ukończeniu 65. roku życia przejść w stan spoczynku, składając oświadczenie Pierwszemu Prezesowi Sądu Najwyższego, który przekazuje je niezwłocznie

Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego składa oświadczenie bezpośrednio Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej”.

7. Artykuł 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym stanowi:

„1. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy ukończyli 65. rok życia albo ukończą 65. rok życia w okresie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, z dniem następującym po upływie trzech miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy przechodzą w stan spoczynku, chyba że w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Przepisy art. 37 [§]§ 2–4 stosuje się odpowiednio.

1a. Sędziowie Sądu Najwyższego, którzy ukończą 65. rok życia po upływie trzech miesięcy i przed upływem dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, przechodzą w stan spoczynku z upływem dwunastu miesięcy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, chyba że w tym terminie złożą oświadczenie i zaświadczenie, o których mowa w art. 37 § 1, a Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyrazi zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego. Przepisy art. 37 [§]§ 1a–4 stosuje się odpowiednio”.

8. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r., poz. 1045) zawiera, poza przepisami zmieniającymi ustawę o Sądzie Najwyższym, przepisy samodzielne regulujące procedurę przedłużenia czynnej służby sędziów, którzy osiągnęli wiek przejścia w stan spoczynku do dnia 3 lipca 2018 r. Artykuł 5 tej ustawy stanowi:

„Oświadczenia, o których mowa w art. 37 § 1 oraz art. 111 § 1 ustawy [o Sądzie Najwyższym], nierozpatrzone przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej niezwłocznie przekazuje do zaopiniowania Krajowej Radzie Sądownictwa. Krajowa Rada Sądownictwa przedstawia opinię w terminie 30 dni od dnia wystąpienia przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o przedstawienie tej opinii. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wyrazić zgodę na dalsze zajmowanie stanowiska sędziego Sądu Najwyższego w terminie 60 dni od dnia otrzymania opinii Krajowej Rady Sądownictwa albo upływu terminu na przekazanie tej opinii. Przepisy art. 37 [§]§ 2–4 ustawy [o Sądzie Najwyższym] w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą stosuje się odpowiednio”.

9. W dniu 17 grudnia 2018 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał ustawę z dnia 21 listopada 2018 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 2507) (zwaną dalej „ustawą z dnia 21 listopada 2018 r.”), która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. Zgodnie z art. 1 tej ustawy uchyla się art. 37 §§ 1a–4 oraz art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym, a na mocy art. 2 tej ustawy sędziowie Sądu Najwyższego, w tym sędziowie powołani na stanowisko Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którzy przeszli w stan spoczynku na podstawie tych przepisów ustawy o Sądzie Najwyższym, powracają do pełnienia urzędu sędziego, a służbę na sprawowanym stanowisku uważa się za nieprzerwaną.

### **III. Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi**

10. Niezależnie od faktu, że mechanizm przewidziany w art. 7 ust. 1 TUE został uruchomiony przez Komisję w dniu 20 grudnia 2017 r.<sup>(3)</sup>, w dniu 2 lipca 2018 r. Komisja wystosowała do Polski, zgodnie z art. 258 TFUE, wezwanie do usunięcia uchybienia dotyczące zgodności ustawy o Sądzie Najwyższym i ustawy zmieniającej z dnia 10 maja 2018 r. (zwanymi dalej „spornymi przepisami”) z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 47 karty praw podstawowych, a także wezwała Polskę do przedstawienia uwag w terminie miesiąca.

11. W piśmie z dnia 2 sierpnia 2018 r. Polska odpowiedziała na wezwanie do usunięcia uchybienia. Nie zgodziła się ona z argumentacją Komisji i wniosła o umorzenie postępowania.

12. W dniu 14 sierpnia 2018 r. Komisja wystosowała do Polski uzasadnioną opinię, w której stwierdziła, że Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z postanowień art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych. Komisja wezwała Polskę do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie miesiąca od dnia jej otrzymania.

13. W dniu 14 września 2018 r. Polska odpowiedziała na uzasadnioną opinię, podtrzymując swoje stanowisko, zgodnie z którym zarzut uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie jest zasadny, i wnosząc o umorzenie postępowania.

#### IV. Postępowanie przed Trybunałem

14. Skargą wniesioną w dniu 2 października 2018 r. Komisja wszczęła przed Trybunałem niniejsze postępowanie na podstawie art. 258 TFUE. Komisja wnosi do Trybunału o:

- stwierdzenie, że obniżając wiek przejścia w stan spoczynku i stosując go do urzędujących sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r., a także przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych;
- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

15. W odpowiedzi na skargę, złożonej w dniu 17 grudnia 2018 r., Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi w całości jako bezpodstawnej;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania.

16. W odrębnym piśmie złożonym w dniu 2 października 2018 r. Komisja wniosła o zastosowanie środków tymczasowych zgodnie z art. 279 TFUE oraz art. 160 §§ 2 i 7 regulaminu postępowania, domagając się, by Trybunał nakazał Polsce, po pierwsze, zawieszenie stosowania przepisów art. 37 §§ 1–4 i art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym, art. 5 ustawy zmieniającej z dnia 10 maja 2018 r. oraz wszelkich środków podjętych w celu stosowania tych przepisów; po drugie, podjęcie wszelkich niezbędnych środków w celu zapewnienia, by sędziowie Sądu Najwyższego, których dotyczą wyżej wymienione przepisy, mogli pełnić funkcje na tym samym stanowisku, korzystając z tego samego statusu, takich samych praw i warunków zatrudnienia jak te obowiązujące przed dniem 3 kwietnia 2018 r.; po trzecie, powstrzymanie się od wszelkich działań zmierzających do powołania sędziów Sądu Najwyższego na stanowiska sędziów, których dotyczą powyższe przepisy, lub do wyznaczenia nowego Pierwszego Prezesa tego sądu; oraz po czwarte, powiadamianie Komisji Europejskiej w regularnych odstępach jednego miesiąca o środkach, które przyjęła w celu pełnego zastosowania się do tego postanowienia.

17. Komisja zwróciła się również, zgodnie z art. 160 § 7 regulaminu postępowania, o zarządzenie powyższych środków tymczasowych przed przedstawieniem uwag przez Polskę, ze względu na bezpośrednie ryzyko wyrządzenia poważnej i nieodwracalnej szkody dla zasady skutecznej ochrony sądowej w ramach stosowania prawa Unii.

18. Postanowieniem z dnia 19 października 2018 r. wiceprezes Trybunału tymczasowo uwzględnił ten ostatni wniosek do czasu wydania postanowienia kończącego postępowanie w przedmiocie środków tymczasowych(4).

19. We wniosku złożonym w dniu 22 października 2018 r. Węgry wystąpiły o dopuszczenie ich do udziału w postępowaniu w sprawie środków tymczasowych w charakterze interwenienta popierającego żądania Polski. Pozwolenie na dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta zostało udzielone na mocy decyzji z dnia 30 października 2018 r. w odniesieniu do ustnego etapu postępowania.

20. W dniu 23 października 2018 r. wiceprezes Trybunału, zgodnie z art. 161 § 1 regulaminu postępowania, przekazał wniosek o zastosowanie środków tymczasowych Trybunałowi, który zważywszy na jego doniosłość, przydzielił go wielkiej izbie, zgodnie z art. 60 § 1 regulaminu postępowania.

21. Postanowieniem z dnia 17 grudnia 2018 r. Trybunał w pełni przychylił się do wniosku Komisji o zastosowanie środków tymczasowych do czasu wydania ostatecznego wyroku w niniejszej sprawie(5).

22. Ponadto w dniu 2 października 2018 r. Komisja zwróciła się do Trybunału o rozpoznanie niniejszej sprawy w trybie przyspieszonym, o którym mowa w art. 23a statutu i art. 133 regulaminu postępowania. Postanowieniem z dnia 15 listopada 2018 r. prezes Trybunału uwzględnił ten wniosek(6).

23. We wniosku złożonym w dniu 24 października 2018 r. Węgry wystąpiły o dopuszczenie ich do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta popierającego żądania Polski. W dniu 19 grudnia 2018 r. prezes Trybunału postanowił, zgodnie z art. 134 regulaminu postępowania, nie wyrazić zgody na złożenie repliki, dupliki ani uwag interwenienta. Węgry zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenienta w ramach ustnego etapu postępowania na mocy decyzji z dnia 9 stycznia 2019 r.

24. W dniu 12 lutego 2019 r. odbyła się rozprawa, podczas której swoje wystąpienia ustne przedstawiły Komisja, Polska i Węgry.

## V. Argumentacja stron

### A. Komisja

25. Na rozprawie Komisja podkreśliła, że chociaż zakwestionowane w tym postępowaniu przepisy ustawy o Sądzie Najwyższym zostały zmienione ustawą z dnia 21 listopada 2018 r., to nie jest pewne, czy ta ustawa eliminuje podnoszone naruszenia prawa Unii, a w każdym razie z uwagi na znaczenie niezawisłości sędziowskiej w porządku prawnym Unii wciąż istnieje interes w tym, aby niniejsza sprawa została rozstrzygnięta.

26. Podczas tej rozprawy Komisja zwróciła także uwagę na fakt, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału(7) sporne przepisy są objęte zakresem stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a art. 47 karty praw podstawowych ma znaczenie z tego względu, że postanowienie to wprowadza wymogi dotyczące niezawisłości i bezstronności do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Oznacza to, że art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych nie ma zastosowania, a zatem Komisja, wszczynając niniejsze postępowanie, w żaden sposób nie rozszerza kompetencji Unii, co wyklucza art. 6 ust. 1 TUE.

27. W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że poprzez obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku urzędujących sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r., art. 37 § 1 oraz art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym naruszają zasadę nieusuwalności sędziów, która stanowi kluczowy element niezawisłości sędziowskiej. Komisja twierdzi, że choć mogą istnieć systemy, w których wiek przejścia sędziego w stan spoczynku nie jest identyczny z obowiązującym w chwili jego powołania, to jednak aby takie przepisy mogły zachować zgodność z art. 19 ust. 1 TUE, muszą one przewidywać odpowiednie gwarancje, takie jak środki przejściowe lub podejście etapowe, tak ażeby nie można było ich wykorzystywać do zmiany składu sądu.

28. Komisja uważa, że sporne przepisy dotyczą ponad jednej trzeciej – to jest 27 z 72 – sędziów Sądu Najwyższego, w tym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, którego sześcioletnia kadencja, zagwarantowana w art. 183 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, powinna upłynąć w dniu 30 kwietnia 2020 r., a czynna służba jako sędziego ustać w dniu 22 listopada 2022 r. W przekonaniu Komisji wobec braku rozstrzygnięć przejściowych sporne przepisy prowadzą do daleko idącej i natychmiastowej zmiany składu Sądu Najwyższego. Stanowi to naruszenie zasady nieusuwalności sędziów, ponieważ obniżony wiek przejścia w stan spoczynku zaczyna obowiązywać w stosunku do sędziów Sądu Najwyższego z dniem wejścia w życie ustawy o Sądzie Najwyższym i ma poważny

wpływ na niezależność Sądu Najwyższego, w którego skład zasadniczo wchodzi sędziowie z dużym doświadczeniem zawodowym, a przez to bardziej zaawansowani wiekowo.

29. Komisja twierdzi ponadto między innymi, że cel polegający na dostosowaniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego nie może stanowić uzasadnienia dla naruszenia zasady nieusuwalności sędziów. Stoi ona na stanowisku, że chociaż niektórzy sędziowie, których dotyczą sporne przepisy, zostali powołani w momencie, kiedy wiek przejścia w stan spoczynku wynosił 65 lat, to w 2002 r. ich służba została przedłużona do momentu osiągnięcia przez nich wieku 70 lat, i to właśnie ten nowy limit wiekowy powinien zostać uwzględniony przy ocenie, czy okres sprawowania urzędu przez sędziego został skrócony.

30. W zarzucie drugim Komisja podnosi, że art. 37 §§ 1–4 i art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawa zmieniająca z dnia 10 maja 2018 r. przyznająca Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej (zwanemu dalej „Prezydentem RP”) uprawnienie do przedłużania czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej, ponieważ decyzja Prezydenta RP nie opiera się na żadnych wiążących kryteriach ani nie podlega kontroli sądowej, co pociąga za sobą nadmierną swobodę uznania, umożliwiającą mu wywieranie wpływu na sędziów Sądu Najwyższego. W przekonaniu Komisji, jako że Prezydent RP może dwukrotnie zadecydować o przedłużeniu czynnej służby sędziego Sądu Najwyższego, każdorazowo na okres 3 lat, potrzeba uzyskania przez sędziego zezwolenia na dalsze pełnienie funkcji po upływie pierwszego okresu 3 lat także narusza zasadę niezawisłości sędziowskiej. Komisja podkreśla, że zarzut ten obejmuje także sędziów powołanych do Sądu Najwyższego po dniu 3 kwietnia 2018 r.

31. Komisja argumentuje, że spoczywający na Prezydencie RP obowiązek zasięgnięcia opinii Krajowej Rady Sądownictwa (zwanej dalej „KRS”) nie usuwa przyznanej mu nadmiernej swobody uznania, ponieważ opinia ta jest powiązana z bardzo ogólnymi kryteriami i nie jest wiążąca dla Prezydenta. Komisja uważa również, że reforma KRS, w ramach której, z naruszeniem norm europejskich(8), większość stanowią sędziowie wybrani przez władzę parlamentarną, a nie przez innych sędziów, nie może zagwarantować niezawisłości sędziowskiej. Dodaje ona, że w przypadku sędziów, którzy do dnia 3 lipca 2018 r. ukończyli 65. rok życia, kwestionowane przepisy nie określają kryteriów, jakie powinna uwzględnić KRS przy wydawaniu opinii, a w przypadku sędziów, którzy osiągną wiek 65 lat po dniu 3 lipca 2018 r., nie wskazano ram czasowych, w jakich Prezydent ma zasięgnąć takiej opinii.

32. Komisja twierdzi ponadto, że systemy istniejące w innych państwach członkowskich nie są porównywalne z sytuacją w Polsce, a polskie przepisy dotyczące poufności obrad i składu izb nie uwzględniają faktu, że niezawisłość sędziowska dotyczy organizacji sądownictwa i tego, czy dany organ daje „wrażenie niezależności”.

## **B. Rzeczpospolita Polska**

33. Rzeczpospolita Polska utrzymuje, po pierwsze, że niniejsza skarga jest bezprzedmiotowa i powinna zostać wycofana, ponieważ wszystkie kwestionowane w tym postępowaniu przepisy zostały uchylone, a ich skutki zostały wyeliminowane na mocy ustawy z dnia 21 listopada 2018 r.

34. Polska, popierana przez Węgry, twierdzi ponadto, że sporne przepisy nie wchodzi w zakres przedmiotowy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE ani art. 47 karty praw podstawowych. Polska podkreśla w związku z tym, że podnoszone zarzuty powinny być rozpatrywane oddzielnie, ponieważ postanowienia te mają odmienne zakresy zastosowania.

35. W szczególności Polska, popierana przez Węgry, twierdzi, że zgodnie z art. 19 ust. 1 TUE nie ulega wątpliwości, że Polska zapewnia jednostkom istnienie całego systemu skutecznych środków zaskarżenia oraz że polscy sędziowie są objęci systemem gwarancji niezawisłości, a ocena tych gwarancji nie może być dokonywana jedynie przez pryzmat pojedynczego przepisu dotyczącego wieku przejścia sędziów w stan spoczynku, w oderwaniu od całego systemu prawnego, którego jest częścią. Polska i Węgry podkreślają także, że wyrok ASJP(9) różni się od niniejszej sprawy, ponieważ dotyczył on przepisów krajowych dokonujących transpozycji prawa Unii i bynajmniej nie przemawia on za tezą, że Unia nabyła kompetencje w zakresie organizacji wymiaru sprawiedliwości.

36. Co się tyczy art. 47 karty praw podstawowych, Polska i Węgry twierdzą, że sporne przepisy nie mieszczą się w granicach stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych ani nie doszło do naruszenia przyznanych jednostkom praw podmiotowych. Polska podkreśla, że art. 6 ust. 1 TUE i art. 51 ust. 2 karty praw podstawowych zastrzegają, iż karta nie rozszerza zakresu zastosowania prawa Unii poza jej kompetencje, co dodatkowo podkreśla Protokół nr 30 w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polskiej i Zjednoczonego Królestwa(10), który wyklucza możliwość rozszerzenia kompetencji Trybunału.

37. W odniesieniu do zarzutu pierwszego Polska twierdzi, że Komisja nie wykazała związku między zmianą wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego a podnoszonym naruszeniem zasady nieusuwalności sędziów. W jej opinii brak jest podstaw, by twierdzić, że sporne przepisy stanowią reakcję na praktykę orzeczniczą określonych sędziów, a przejścia w stan spoczynku nie można postrzegać jako odwołań, ponieważ sędzia pozostaje nadal w stosunku służbowym i otrzymuje uposażenie. Polska powołuje się na gwarancje niezawisłości sędziowskiej zawarte w Konstytucji RP obejmujące nieusuwalność sędziów, z którą wiąże się to, że z chwilą osiągnięcia przewidzianego wieku sędzia przechodzi w stan spoczynku(11).

38. Polska twierdzi między innymi, że z art. 19 ust. 1 TUE nie wynika obowiązek ustanowienia okresu przejściowego przy obniżaniu wieku spoczynkowego sędziów dla zagwarantowania ich niezawisłości. Polska podnosi także, że na 27 sędziów, których dotyczyły sporne przepisy, z ogólnej liczby 72 sędziów, których liczy Sąd Najwyższy, 17 zostało powołanych do Sądu Najwyższego w okresie, gdy wiek przejścia w stan spoczynku wynosił 65 lat, a 10 sędziów zostało powołanych w czasie obowiązywania przepisów określających wiek przejścia w stan spoczynku na 70 lat, przy czym 3 sędziów otrzymało zgodę Prezydenta RP na dalsze zajmowanie stanowiska sędziowskiego, co oznacza, że jedynie w przypadku 7 sędziów nastąpiło obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku w porównaniu z tym, jaki obowiązywał w dniu ich powołania do Sądu Najwyższego.

39. Na rozprawie Polska, popierana przez Węgry, podkreśliła, że celem spornych przepisów było dostosowanie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego w Polsce, zgodnie z orzecnictwem Trybunału(12). Co więcej, Węgry uważają, że sporne przepisy stanowią część ogólnego pakietu legislacyjnego, który nie odnosi się do specyficznej grupy sędziów, a argumentacja przedstawiona przez Komisję ogranicza możliwość przyjmowania istotnych przepisów mających na celu sprostanie zachodzącym zmianom gospodarczym i społecznym przez krajowych prawodawców.

40. Co się tyczy zarzutu drugiego, Polska twierdzi, że podnoszonego przez Komisję potencjalnego ryzyka wywierania nacisku na sędziów Sądu Najwyższego w związku z możliwością przedłużenia ich czynnej służby przez Prezydenta RP nie można uznać za naruszenie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. W szczególności Polska twierdzi, że sędziowie Sądu Najwyższego są objęci systemem gwarancji niezawisłości, który umożliwia im orzekanie w sposób wolny od jakichkolwiek nacisków, i zwraca szczególną uwagę na obowiązujące w Polsce przepisy regulujące tajność narady i orzekanie w składach sędziowskich. Polska podnosi, że Prezydent RP działa w wykonaniu swych konstytucyjnych prerogatyw w zakresie powoływania sędziów jako strażnik Konstytucji RP(13), a zatem sam dokonuje oceny w oparciu o wpływające z niej wartości i nie jest przy tym związany opinią Pierwszego Prezesa (lub Kolegium) Sądu Najwyższego ani KRS. Zdaniem Polski brak sądowej kontroli jego decyzji wynika z faktu, że stosunek służbowy sędziów Sądu Najwyższego ma charakter publicznoprawny, a ustanowienie takiej kontroli sądowej byłoby także niezgodne z polskim prawem konstytucyjnym.

41. Ponadto Polska twierdzi, że KRS jest związana kryteriami określonymi w spornych przepisach dotyczących zasięgnięcia jej opinii, w tym w odniesieniu do sędziów, którzy do dnia 3 lipca 2018 r. osiągną wiek 65 lat, i chociaż w przypadku sędziów, którzy osiągną wiek 65 lat po dniu 3 lipca 2018 r., przepisy te nie wskazują ram czasowych, w jakich Prezydent RP ma zasięgnąć takiej opinii, to w praktyce uczyni to niezwłocznie. Na rozprawie Polska podkreśliła, że reforma KRS jest mało istotna z punktu widzenia niniejszej sprawy, a argumentacja Komisji, zgodnie z którą niezawisłość sędziowska wymaga podejmowania tego rodzaju decyzji przez sędziów, za pośrednictwem wybieranych przez nich organów, opiera się na standardach, które nie są powszechnie przestrzegane w Unii, i nie znajduje

poparcia w systemach niektórych państw członkowskich i samego Trybunału Sprawiedliwości Unii, przez co dąży do ustanowienia podwójnych standardów niezawisłości sędziowskiej.

## VI. Analiza

42. Dochodzę do wniosku, że wymagana jest odrębna ocena przedmiotowego zakresu stosowania postanowień art. 19 ust. 1 TUE i art. 47 karty praw podstawowych. W związku z tym zarzuty, których podstawą jest art. 47 karty praw podstawowych, powinny zostać odrzucone jako niedopuszczalne, zważywszy na to, że Komisja nie przedstawiła żadnych argumentów pozwalających uznać, że w przypadku spornych przepisów doszło do stosowania prawa Unii przez Polskę, czego wymaga art. 51 ust. 1 karty. Uważam również, że zarzuty oparte na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE są uzasadnione, a wszczęcie procedury przewidzianej w art. 7 ust. 1 TUE nie stoi na przeszkodzie rozpoznaniu niniejszej skargi.

43. Moja analiza dzieli się na cztery podstawowe części dotyczące: pierwsza – dopuszczalności skargi w związku z przyjęciem ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. (A); druga – relacji między art. 258 TFUE a art. 7 TUE (B); trzecia – przedmiotowego zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych i powołania się przez Komisję na związek między tymi postanowieniami (C); i czwarta – istoty skargi (D).

### A. *W przedmiocie dopuszczalności skargi w związku z ustawą z dnia 11 listopada 2018 r.*

44. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału zaistnienie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w rozumieniu art. 258 TFUE należy oceniać w odniesieniu do sytuacji, jaka istniała w państwie członkowskim w chwili upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii(14). Skarga dotycząca uchybienia, które nie istniało już w chwili upływu tego terminu, jest niedopuszczalna z uwagi na odpadnięcie jej przedmiotu(15).

45. Ponadto w orzecznictwie utrwalili się poglądy, iż Komisja wciąż posiada interes we wniesieniu skargi na podstawie art. 258 TFUE, jeśli zarzucane państwu członkowskiemu naruszenie zostało usunięte po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii(16). Skarga ta zachowuje swój przedmiot, którym może być między innymi ustanowienie podstawy dla ewentualnej odpowiedzialności państwa członkowskiego względem podmiotów, które wywodzą roszczenia z tego uchybienia(17).

46. W niniejszej sprawie Komisja wezwała Polskę do zastosowania się do uzasadnionej opinii w terminie miesiąca od dnia jej otrzymania (zob. pkt 12 niniejszej opinii), czyli od dnia 14 sierpnia 2018 r., na co wskazuje poświadczenie odbioru. W związku z tym ustalenia, czy zaistniało uchybienie, należy dokonywać w odniesieniu do sytuacji, jaka istniała w Polsce w dniu 14 września 2018 r. Ponieważ ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r., czyli po upływie terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, ustawa ta nie może być brana pod uwagę i nie pozbawia niniejszej skargi jej przedmiotu.

47. W konsekwencji ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. nie usuwa konieczności rozstrzygnięcia niniejszej sprawy przez Trybunał, a ponadto ważny interes Unii, innych państw członkowskich i osób fizycznych przemawia w istocie za wydaniem przez Trybunał wyroku. Konkretniej rzecz ujmując, wyrok ten przyczyni się do dalszego rozwinięcia pojęcia poszanowania praworządności w systemie prawnym Unii i dostarczy wskazówek co do wymogów niezbędnych do jej ochrony. Kwestia tego, czy ustawa z dnia 21 listopada 2018 r. w sposób wystarczający usuwa domniemane naruszenia prawa Unii, nie ma zatem wpływu na niniejsze postępowanie(18).

### B. *W przedmiocie art. 258 TFUE i art. 7 TUE*

48. Zgodnie z art. 258 TFUE Komisja może wnieść skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, jeżeli uzna, że państwo członkowskie uchybiło „jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy traktatów”. Odniesienie do „traktatów” zawarte w tym postanowieniu, w zestawieniu z wcześniejszym art. 226 WE, który odnosił się do „niniejszego traktatu”, oznacza, że Komisja może wnieść taką skargę za domniemane uchybienie jednemu



z zobowiązań ciążących na mocy TUE i TFUE(19), z zastrzeżeniem konkretnego wyłączenia obszaru wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, które zostało przewidziane art. 24 ust. 1 akapit drugi TUE i w art. 275 TFUE(20). Taka skarga może także zostać wniesiona w przypadku domniemanego naruszenia karty praw podstawowych, która ma charakter wiążącego prawa pierwotnego Unii(21), pod warunkiem że działanie państwa członkowskiego wchodzi w zakres jej stosowania(22).

49. Niemniej jednak, czy Komisja może wnieść skargę o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego na mocy art. 258 TFUE, jeżeli została już uruchomiona procedura określona w art. 7 ust. 1 TUE? W istocie przedmiot debaty doktrynalnej stanowi to, czy art. 7 TUE stanowi „lex specialis w dziedzinie monitorowania i wyciągania konsekwencji z (nie)dochowania wartości Unii, skutkiem czego miałyby on pierwszeństwo przed stosowaniem procedury z art. 258 TFUE, a wręcz prowadziłby do jej wykluczenia”(23). W niniejszym postępowaniu, nawet jeśli skarga Komisji została oparta na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych, te same zmiany legislacyjne dotyczące ustawy o Sądzie Najwyższym, ze zmianami, zostały przywołane w uzasadnionym wniosku dotyczącym decyzji Rady w sprawie stwierdzenia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez Rzeczpospolitą Polską zasady praworządności, który doprowadził do wszczęcia po raz pierwszy w historii procedury określonej w art. 7 ust. 1 TUE(24).

50. Istnieją solidne podstawy, aby uznać, że art. 7 TUE i art. 258 TFUE przewidują odrębne procedury i że można się na nie powoływać w tym samym czasie. W szczególności żadne z tych postanowień nie jest sformułowane w ten sposób, by wykluczało drugie z nich, a dodatkowo, jak wspomniałem (zob. pkt 48 niniejszej opinii), zawarte w art. 258 TFUE odniesienie do „jednego z zobowiązań [...] na mocy traktatów” w art. 258 TFUE obejmuje co do zasady wszystkie przepisy prawa Unii, które nie dotyczą WPZiB. Za powyższą tezę przemawia także odmienny schemat i cel procedur ustanowionych w art. 7 TUE i art. 258 TFUE. Artykuł 7 TUE stanowi zasadniczo procedurę „polityczną” mającą na celu zaprzestanie przez państwo członkowskie „poważnego i stałego naruszenia” wartości wskazanych w art. 2 TUE, która jest obwarowana rygorystycznymi wymogami i może prowadzić do zawieszenia w prawach członkowskich, łącznie z prawem do głosowania(25). Artykuł 258 TFUE stanowi bezpośrednią ścieżkę „prawną” przed Trybunałem w celu zapewnienia poszanowania prawa Unii przez państwo członkowskie i jest nakierowane na stwierdzenie uchybienia, które może prowadzić także do nałożenia, w ramach postępowania przewidzianego w art. 260 TFUE, kar pieniężnych w celu skłonienia danego państwa członkowskiego do zaniechania działań stanowiących naruszenie(26). Różnice te odzwierciedlają odrębny i wręcz komplementarny charakter tych procedur oraz ukazują, że mogą one zostać zastosowane równoległe(27). Co więcej, okoliczność, że art. 269 TFUE, dotyczący możliwości podważenia legalności aktu przyjętego przez Radę Europejską lub Radę zgodnie z artykułem 7 TUE, ogranicza właściwość Trybunału do przewidzianych w art. 7 TUE „postanowień czysto proceduralnych”, nie może ograniczać właściwości Trybunału do orzekania na podstawie kompetencji przyznanych mu w art. 258 TFUE(28).

51. W związku z tym uruchomienie mechanizmu przewidzianego w art. 7 ust. 1 TUE nie stanowi przeszkody dla wniesienia niniejszej skargi.

### ***C. W przedmiocie zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych***

#### ***1. Odrębna ocena***

52. Uzasadnieniem dla wniesienia przez Komisję niniejszej skargi jest to, że Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych. Wynika stąd, że jej skarga opiera się na obu tych postanowieniach.

53. W związku z tym powstaje pytanie, czy należy przeprowadzić odrębną ocenę przedmiotowego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, jak domaga się tego Polska, czy też – jak utrzymuje Komisja – na potrzeby domniemanego naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie jest konieczne wykazanie, że sporne przepisy mają związek ze stosowaniem prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych, wobec czego zawarte w art. 47 karty

praw podstawowych wymogi dotyczące niezawisłości mogą zostać „wprowadzone” do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

54. Zgadzam się z Polską, że należy dokonać odrębnej oceny przedmiotowego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych. Potwierdza to orzecznictwo Trybunału, które odnosi się do relacji między tymi dwoma postanowieniami w zakresie zapewnienia skutecznej ochrony sądowej z jednoczesnym uściśleniem, że zakres art. 47 karty praw podstawowych w odniesieniu do działań państw członkowskich został określony w art. 51 ust. 1 tego aktu(29).

55. Wyrok ASJP także potwierdza tę analizę. Chociaż wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w tej sprawie dotyczył wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, wyrok Trybunału został oparty na pierwszym z tych postanowień(30). W szczególności Trybunał orzekł, że co się tyczy „materialnego zakresu zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, [...] postanowienie to dotyczy »dziedzin [...] objętych prawem Unii«, niezależnie od tego, w jakiej sytuacji państwa członkowskie stosują to prawo w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty [praw podstawowych]”(31). Wyrażając zasadę skutecznej ochrony sądowej, Trybunał uznał, że istnieje związek pomiędzy art. 19 ust. 1 TUE a art. 47 karty praw podstawowych (a w konsekwencji art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC), na których bazują dwa pierwsze akapity tego postanowienia)(32) oraz że wymogi dotyczące niezawisłości sędziowskiej obowiązujące na podstawie art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE odpowiadają tym wynikającym z art. 47 akapit drugi karty praw podstawowych, który mówi o dostępie do „niezawisłego” sądu jako o jednym z wymogów związanych z podstawowym prawem do skutecznego środka prawnego. Trybunał nawiązał jednak do art. 47 karty praw podstawowych i powiązanego z nim orzecznictwa jedynie w celu potwierdzenia spostrzeżeń poczynionych na podstawie art. 19 ust. 1 TUE(33).

56. Z tego względu możliwość łącznego stosowania tych dwóch postanowień w braku oceny opartej na art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych nie może zostać wyprowadzona z wyroku ASJP. Przeciwnie, z wyroku tego można wywieść, że przedmiotowe zakresy stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych są różne.

57. Przeciwny wniosek mógłby osłabić obecny system kontroli zgodności przepisów krajowych z kartą praw podstawowych i otworzyć drogę do wykorzystywania postanowień traktatu takich jak art. 19 ust. 1 TUE jako „fortelu” umożliwiającego obejście ograniczeń zakresu stosowania karty praw podstawowych określonych w jej art. 51 ust. 1.

58. Wyrok ASJP nie powinien być postrzegany jako osłabienie karty praw podstawowych lub jej art. 47. Stanowi on raczej eleganckie i spójne rozwiązanie, które szanuje ograniczenia karty praw podstawowych względem państw członkowskich, a zarazem wzmacnia unijny system ochrony sądowej i chroni podstawowe wartości Unii, o których mowa w art. 2 TUE(34). W myśl tego wyroku art. 19 ust. 1 TUE ustanawia odrębny standard pozwalający zapewnić zgodność przepisów krajowych z wymogami skutecznej ochrony sądowej, w tym z wymogiem niezawisłości sędziowskiej, i stanowi uzupełnienie dla art. 47 karty praw podstawowych (a w razie potrzeby, także innych postanowień tej karty)(35).

59. Jak zostało podkreślone w późniejszych wyrokach takich jak *Achmea*(36) i *Minister for Justice and Equality*(37), sądy krajowe oraz Trybunał dzielą się spoczywającą na nich na mocy art. 19 ust. 1 TUE odpowiedzialnością za zapewnienie pełnego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich oraz ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z tego prawa. Wynika stąd, że przepisy krajowe, które utrudniają sądom krajowym wykonywanie ich zadań jako sądów unijnych, takie jak te, które pozbawiają je właściwości w sprawach wiążących się z wykładnią i stosowaniem prawa Unii (*Achmea*) lub naruszają ich niezależność (*Minister of Justice and Equality*), uniemożliwiają Trybunałowi wykonywanie przysługujących mu na mocy art. 19 ust. 1 TUE uprawnień w zakresie zapewnienia poszanowania prawa w wykładni i stosowaniu traktatów(38). W efekcie takie przepisy zagrażają strukturze i funkcjonowaniu porządku prawnego Unii. Uwypuklając w wyroku ASJP obowiązki państw członkowskich na mocy art. 19 ust. 1 TUE, Trybunał nie wykracza poza przyznane mu na mocy traktatów uprawnienia w zakresie zapewniania, że podstawy porządku prawnego Unii pozostaną nietknięte.

60. Z uwagi na ogół powyżej przedstawionych względów, w przypadku gdy – jak to ma miejsce w niniejszej sprawie – Komisja opiera się na powiązanych postanowieniach art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE i art. 47 karty praw podstawowych, jest ona zobowiązana wykazać, że sporne przepisy mieszczą się w przedmiotowym zakresie stosowania każdego z tych postanowień odrębnie.

## **2. W przedmiocie możliwości zastosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w niniejszym postępowaniu**

61. W wyroku ASJP(39) Trybunał orzekł, że art. 19 ust. 1 TUE stanowi konkretyzację afirmowanej w art. 2 TUE wartości państwa prawnego, a art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE zobowiązuje każde państwo członkowskie do zapewnienia, by organy należące – jako „sąd” w rozumieniu prawa Unii – do systemu środków odwoławczych w dziedzinach objętych prawem Unii odpowiadały wymogom skutecznej ochrony sądowej, w tym także niezawisłości sędziowskiej. W zakresie, w jakim taki sąd może orzekać w sprawach dotyczących stosowania lub wykładni prawa Unii, dane państwo członkowskie musi zagwarantować, że organ ten spełnia te wymogi.

62. Okoliczność, że przepisy omawiane w wyroku ASJP były powiązane z programem pomocy finansowej Unii, nie została ujęta w przeprowadzonej przez Trybunał analizie przedmiotowego zakresu stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, a w związku z tym nie stanowi podstawy do odróżnienia tamtej sprawy od obecnego przypadku.

63. W niniejszej sprawie nie podlega dyskusji, że polski Sąd Najwyższy może orzekać jako sąd w rozumieniu prawa Unii w sprawach dotyczących stosowania i wykładni prawa Unii(40). W rezultacie sporne przepisy, ze względu na to, że mogą naruszać niezależność tego sądu, mieszczą się w przedmiotowym zakresie stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE(41). A zatem to właśnie z uwagi na fakt, że niniejsza skarga dotyczy domniemanego naruszenia praworządności, podstawowej wartości Unii znajdującej swoje odzwierciedlenie w art. 19 TUE, Komisja może wszcząć to postępowanie przeciwko państwu członkowskiemu na podstawie art. 258 TFUE, nawet jeżeli to państwo członkowskie w tym wypadku nie stosuje prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty praw podstawowych.

64. Wreszcie sugerowana tu przeze mnie wykładnia art. 19 ust. 1 TFUE pozostaje w zgodzie z orzecznictwem Trybunału dotyczącym zakresu protokołu nr 30(42). Rozszerzenie uprawnień Komisji do wniesienia przeciwko państwu członkowskiemu skargi na podstawie art. 258 TFUE w związku z naruszeniem postanowień TUE nastąpiło, podobnie jak dodanie protokołu nr 30, przy okazji lizbońskiej rewizji traktatów. W związku z tym upoważnienie Komisji do wnoszenia przeciw państwom członkowskim bezpośrednich skarg w związku z naruszeniem przez nie postanowień TUE takich jak art. 19 ust. 1 TUE absolutnie nie rozszerza kompetencji Unii w sposób wykraczający poza uzgodnienia dokonane w ramach lizbońskiego procesu rewizji(43).

## **3. W przedmiocie braku zastosowania art. 47 karty praw podstawowych do niniejszego postępowania**

65. Jak wspomniano powyżej, Komisja nie przedstawiła w skardze żadnych argumentów dotyczących zakresu stosowania art. 47 karty praw podstawowych oraz tego, w jaki sposób sporne przepisy stanowią stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty(44), natomiast utrzymywała, że art. 51 ust. 1 nie ma znaczenia dla niniejszego postępowania.

66. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach postępowania na podstawie art. 258 TFUE do Komisji należy udowodnienie istnienia domniemanego uchybienia poprzez przedstawienie Trybunałowi informacji niezbędnych do ustalenia przez niego, że nie doszło do wykonania zobowiązania(45). W szczególności w skardze wniesionej na podstawie art. 258 TFUE Komisja powinna wskazać szczegółowe zarzuty, co do których ma się wypowiedzieć Trybunał, oraz co najmniej zwięzłe przedstawienie podstaw faktycznych i prawnych, na których owe zarzuty zostały oparte. Co się tyczy wspomnianych podstaw prawnych, nie wystarczy, by Komisja, na poparcie twierdzenia, że pozwane państwo członkowskie nie zastosowało się do przepisu prawa Unii, jedynie zacytowała ten przepis w części uzasadnionej opinii lub skargi poświęconej ramom prawnym, która ma charakter wyłącznie opisowy i nie zawiera żadnego uzasadnienia(46).

67. Komisja nie przedstawiła podstaw prawnych dotyczących stosowania art. 47 karty praw podstawowych w przypadku spornych przepisów niezależnie od art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, ani tego, w jaki sposób przepisy te stanowią stosowanie prawa Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 karty. Jej zarzuty powinny zatem zostać odrzucone jako niedopuszczalne w zakresie, w jakim opierają się one na art. 47 karty.

#### **D. W przedmiocie zasadności skargi**

##### **1. W przedmiocie zarzutu pierwszego**

68. W ramach zarzutu pierwszego Komisja twierdzi, że obniżając wiek przejścia w stan spoczynku sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r., w którym to dniu weszła w życie ustawa o Sądzie Najwyższym, art. 37 § 1 i art. 111 §§ 1 i 1a tej ustawy naruszają zasadę nieusuwalności sędziów. Komisja opiera ten zarzut na skróceniu czynnej służby ponad jednej trzeciej urzędujących sędziów Sądu Najwyższego oraz na tym, że nie ustanowiono żadnych rozstrzygnięć przejściowych.

69. Polska utrzymuje, że Komisja nie wykazała, by sporne przepisy naruszały tę zasadę, jeśli wziąć pod uwagę ograniczoną liczbę sędziów, których przepisy te dotyczą, oraz ich cel polegający na dostosowaniu wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego. Powołuje się ona także na gwarancje niezawisłości ustanowione w Konstytucji RP.

70. Trybunał orzekł już w odniesieniu do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, że nieusuwalność członków organu sądowiczego stanowi jedną z podstawowych gwarancji niezawisłości sędziowskiej(47). Ochrona przed usunięciem z urzędu (nieusuwalność) jest bowiem „podstawą i odzwierciedleniem niezawisłości sędziowskiej i oznacza, że sędziowie mogą być odwoływani, zawieszani, przenoszani lub przenoszeni w stan spoczynku wyłącznie z powodów określonych w ustawie i przy zachowaniu ustanowionych w niej gwarancji”(48).

71. Niedawno Europejski Trybunał Praw Człowieka ponownie przypomniał okoliczności, w których usunięcie sędziego z urzędu narusza niezawisłość i bezstronność sędziego zgodnie z art. 6 ust. 1 EKPC. Obiektywny element bezstronności chroniony tym artykułem wymaga obiektywnej oceny, czy sam organ sądowy, w tym także jego skład, zapewnia wystarczające gwarancje pozwalające wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do jego bezstronności. Wywoływane wrażenie ma pewne znaczenie, ponieważ „sprawiedliwość powinna nie tylko być wymierzana, ale także wymierzana w sposób widoczny dla wszystkich”. Na szali leży bowiem zaufanie, jakie sądy powinny budzić wśród obywateli w demokratycznym społeczeństwie(49). Powyższe zasady stanowią źródło inspiracji dla zasad prawa Unii, które znajdują zastosowanie przynajmniej w przypadku, gdy Komisja w ramach postępowania wszczętego na podstawie art. 258 TFUE podnosi naruszenie praworządności chronionej na mocy art. 2 TUE i wyrażonej wyraźnie w art. 19 TUE(50).

72. Nieusuwalność sędziów, wraz z pewnością sprawowania przez nich urzędu, zostały uznane za podstawowe gwarancje niezawisłości sędziowskiej w wytycznych(51) opracowanych przez europejskie i międzynarodowe organizacje zajmujące się niezawisłością sędziowską(52). W szczególności sędziowie powinni cieszyć się gwarancjami w zakresie sprawowania urzędu do momentu obowiązkowego przejścia w stan spoczynku lub upływu ich kadencji i mogą podlegać zawieszeniu lub usunięciu z urzędu w indywidualnych przypadkach wyłącznie z powodu niezdolności do sprawowania urzędu lub zachowania nieliczącego z powagą pełnionych funkcji. Wcześniejsze przejście w stan spoczynku powinno być możliwe jedynie na wniosek danego sędziego lub wynikać z przyczyn zdrowotnych, a jakiegokolwiek zmiany w zakresie obowiązkowego wieku przejścia w stan spoczynku nie mogą mieć mocy wstecznej.

73. W niniejszej sprawie Komisja w wystarczającym stopniu wykazała, że sporne przepisy naruszają zasadę nieusuwalności sędziów, której przestrzeganie jest konieczne dla spełnienia wymogów skutecznej ochrony sądowej w rozumieniu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE(53).

74. Okoliczności niniejszej sprawy różnią się od okoliczności stanowiących podstawę wydania wyroku ASJP(54). W wyroku tym Trybunał orzekł, że rozpatrywane w nim przepisy dotyczące obniżenia wynagrodzeń nie naruszały niezależności odnośnego sądu krajowego, w oparciu

o następujące względy: po pierwsze, przepisy te zostały przyjęte z uwagi na wymogi związane z likwidacją nadmiernego deficytu budżetowego państwa członkowskiego w kontekście programu pomocy finansowej Unii i przewidywały ograniczone obniżenie wysokości wynagrodzenia; po drugie, znajdowały one zastosowanie do szeroko określonej grupy różnych osób sprawujących funkcje publiczne, w tym także przedstawiciele władz ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, a zatem nie można ich było postrzegać jako ustanowionych konkretnie wobec członków tego sądu; i po trzecie, miały one charakter czasowy, ponieważ zostały uchylone po upływie okresu 2 lat.

75. Przy bliższym zapoznaniu się z tym wyrokiem można dostrzec, że w swojej ocenie Trybunał uwzględnił kilka istotnych okoliczności, a w szczególności ograniczony wpływ i generalny charakter tych przepisów, które nie były konkretnie ukierunkowane na wymiar sprawiedliwości. Z wyroku ASJP nie wynika, by mające zastosowanie do sędziów przepisy związane z ogólną polityką na szczeblu krajowym nie były sprzeczne z zasadą niezawisłości sędziowskiej, wskazuje on raczej, że ocena Trybunału zależy od okoliczności danej sprawy.

76. W niniejszym wypadku Komisja wykazała, że sporne przepisy, po pierwsze, mają znaczący wpływ na skład Sądu Najwyższego, ponieważ dotyczą 27 z 72 sędziów tego sądu; po drugie, stanowią konkretne akty prawne przyjęte w odniesieniu do członków Sądu Najwyższego; i po trzecie, nie mają charakteru tymczasowego. Dodatkowo nagłe i nieprzewidziane odejście dużej liczby sędziów prowadzi nieuchronnie do zachwiania zaufania publicznego. To głównie z tego względu potrzebne jest ustanowienie rozwiązań przejściowych gwarantujących ciągłość działania sądu.

77. Nie przekonuje mnie wysuwany przez Polskę argument, jakoby w odniesieniu do sędziów, którzy zostali powołani, kiedy obowiązywał poprzedni system przewidujący niższy wiek przejścia w stan spoczynku, a mianowicie 65 lat, zasada nieusuwalności sędziów nie została naruszona. Jak wskazuje Komisja, argument ten nie uwzględnia faktu, że ich czynna służba została przedłużona do ukończenia wieku 70 lat na mocy ustawy o Sądzie Najwyższym z 2002 r., a następnie przedwcześnie skrócona przez sporne przepisy.

78. Ponadto, mimo że sporne przepisy obowiązywały przez okres około dziewięciu miesięcy, od dnia 3 kwietnia 2018 r. do dnia 1 stycznia 2019 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 21 listopada 2018 r., nic nie wskazuje na to, że w momencie, gdy zostały one uchwalone, przepisy te miały mieć charakter czasowy. Przyjęcie ustawy z dnia 21 listopada 2018 r. w sposób wyraźny wynikało z postanowienia Trybunału w sprawie środków tymczasowych (zob. pkt 16–21 niniejszej opinii)([55](#)).

79. Nawet jeśli, jak twierdzi Polska, uznaje się, że celem spornych przepisów jest dostosowanie wieku przejścia w stan spoczynku sędziów Sądu Najwyższego do powszechnego wieku emerytalnego, nie ulega wątpliwości, że przepisy te były stosowane z mocą wsteczną do wszystkich sędziów bez żadnego zabezpieczenia, to jest przewidzenia odpowiednich środków gwarantujących nieusuwalność sędziów. Jak ukazuje to orzecznictwo Trybunału, o ile państwa członkowskie mają kompetencje w zakresie dostosowania wieku przejścia w stan spoczynku sędziów ze względu na zmiany społeczne i gospodarcze, o tyle muszą to czynić bez uszczerbku dla niezawisłości i nieusuwalności sędziów, nie uchybiając swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii.

80. W szczególności wyrok Komisja/Węgry([56](#)) dotyczył wszczętego wobec Węgier postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego w związku z niewypełnieniem obowiązków ciążących na tym państwie na mocy art. 2 i art. 6 ust. 1 dyrektywy 2000/78 z uwagi na fakt przyjęcia przepisów obniżających wiek przejścia w stan spoczynku sędziów, prokuratorów i notariuszy z 70 do 62 lat. Trybunał orzekł, że rzeczony przepisy doprowadziły do odmiennego traktowania bezpośrednio w oparciu o wiek, a następnie ocenił, czy przepisy te mogły być uzasadnione słusznym celem i czy były proporcjonalne, zgodnie z art. 6 ust. 1 tej dyrektywy. Na tej podstawie Trybunał, opierając się na swoim wcześniejszym orzecznictwie, w tym na wyroku Fuchs i Köhler([57](#)), orzekł, że wskazane przez Węgry cele, obejmujące ujednoczenie granicy wiekowej dla obowiązkowego przejścia na emeryturę w sektorze publicznym, były uzasadnione, jednak uznał je za nieproporcjonalne.

81. Dla porównania wyrok Komisja/Węgry([58](#)) dotyczył uchybienia zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy 95/46/WE([59](#)) z tego względu, że Węgry przedwcześnie zakończyły kadencję inspektora

ochrony danych i w ten sposób zagroziły jego niezależności z naruszeniem art. 28 ust. 1 tej dyrektywy. W swoim wyroku Trybunał ponownie stwierdził, że gdyby każdemu państwu członkowskiemu przysługiwało prawo do zakończenia kadencji organu nadzorczego przed jej upływem, to zagrożenie tego rodzaju skróceniem kadencji mogłoby skłonić ów organ do pewnego rodzaju posłuszeństwa względem władzy politycznej, niezgodnego z wymogiem niezależności. Trybunał odrzucił argument Węgier, zgodnie z którym zmiany instytucjonalne w systemie ochrony danych stanowiły obiektywny powód uzasadniający skrócenie kadencji, podkreślając, że takie zmiany muszą być *przeprowadzone* w sposób zapewniający spełnienie wymogu niezależności określonego w prawie Unii, a państwa członkowskie, chociaż mają swobodę przyjęcia lub zmiany modelu instytucjonalnego, powinny zagwarantować, że niezależność danego organu nie zostanie naruszona.

82. Jak ukazuje to wspomniana powyżej sprawa Komisja/Węgry(60) dotycząca wieku przejścia przez sędziów w stan spoczynku, a także wyrok Fuchs i Köhler, Trybunał uznał za zgodne z prawem niektóre cele związane z dostosowaniem wieku emerytalnego w konkretnych ramach ustanowionych w dyrektywie 2000/78 w kontekście zakazu dyskryminacji ze względu na wiek. Jednakże w wyroku Komisja/Węgry(61) dotyczącym odwołania inspektora ochrony danych przed upływem kadencji Trybunał nie zezwolił, by takie cele prowadziły do ograniczenia niezależności krajowych organów nadzoru wymaganej przez prawo Unii. Rozumowanie to jest równie słuszne w przypadku niezawisłości sędziowskiej. Można to także wywieść z faktu, że Trybunał uznał niezawisłość sędziowską za element mający kluczowe znaczenie dla skutecznej ochrony sądowej wymaganej przez art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE(62).

83. W świetle powyższych względów podnoszony przez Komisję zarzut pierwszy powinien zostać uznany za zasadny.

## **2. W przedmiocie zarzutu drugiego**

84. W ramach zarzutu drugiego Komisja twierdzi, że art. 37 §§ 1–4 i art. 111 §§ 1 i 1a ustawy o Sądzie Najwyższym oraz ustawa zmieniająca z dnia 10 maja 2018 r. naruszają zasadę niezawisłości sędziowskiej, ponieważ dyskrecyjne prawo Prezydenta RP do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego po osiągnięciu obniżonego wieku przejścia w stan spoczynku umożliwia mu wywieranie wpływu na Sąd Najwyższy i jego sędziów. Komisja opiera swój zarzut przede wszystkim na tej podstawie, że decyzja Prezydenta RP nie podlega wiążącym kryteriom ani kontroli sądowej, a ciążący na nim obowiązek zasięgnięcia opinii KRS nie usuwa przyznanej mu nadmiernej swobody uznania, ponieważ opinia ta jest powiązana z bardzo ogólnymi kryteriami i nie jest dla niego wiążąca.

85. Zdaniem Polski niezawisłość sędziowska pozostaje nienaruszona, w szczególności z uwagi na rolę Prezydenta RP jako strażnika Konstytucji RP, a także z powodu istnienia systemu gwarancji niezawisłości sędziowskiej w polskim porządku prawnym.

86. W myśl wymogów niezawisłości sędziowskiej, jakie państwa członkowskie powinny spełniać na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, pojęcie niezawisłości zakłada w szczególności, że dany organ wypełnia swe zadania w pełni autonomicznie, nie podlegając żadnej hierarchii służbowej ani nie będąc podporządkowanym komukolwiek i nie otrzymując nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, oraz że jest on w ten sposób chroniony przed ingerencją i naciskami zewnętrznymi mogącymi zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich rozstrzygnięcia(63).

87. Wymogi te odnoszą się do zewnętrznego aspektu zasady niezawisłości sędziowskiej, który – jak podkreślił Trybunał – wymaga zasad dotyczących w szczególności składu organu, powoływania jego członków, okresu trwania kadencji oraz powodów wyłączenia i odwołania jego członków, „pozwalających wykluczyć w przekonaniu podmiotów prawa wszelką uzasadnioną wątpliwość co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do reprezentowanych przed nim interesów”(64).

88. Pragnę odwołać się również do przywołanych powyżej zasad wypracowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka, zgodnie z którymi obiektywny element zasady niezawisłości sędziowskiej wymaga wystarczających gwarancji pozwalających wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do niezależności i bezstronności organu oraz zapewnić wrażenie niezależności (zob. pkt 71 niniejszej opinii).

89. W niniejszej sprawie Komisja w wystarczającym stopniu wykazała, że sporne przepisy naruszają wymogi niezawisłości sędziowskiej, ponieważ mogą narazić Sąd Najwyższy i jego sędziów na ingerencję i naciski zewnętrzne ze strony Prezydenta RP w kontekście możliwości podwójnego przedłużenia ich czynnej służby, co podważa obiektywną niezależność tego sądu oraz wpływa na niezależność osądu sędziów i na ich rozstrzygnięcia. Jest tak w szczególności dlatego, że wymogowi wystąpienia do Prezydenta RP o przedłużenie czynnej służby towarzyszy obniżenie wieku przejścia w stan spoczynku(65).

90. Polska przyznała, że niewyrażenie przez Prezydenta RP zgody na przedłużenie czynnej służby sędziego Sądu Najwyższego po ukończeniu przez niego wieku przejścia w stan spoczynku nie podlega kontroli sądowej.

91. Chociaż Polska przywołuje argumenty dotyczące prerogatyw Prezydenta przyznanych mu przez Konstytucję RP, systemu gwarancji niezawisłości sędziowskiej przewidzianych w prawie polskim oraz kryteriów branych pod uwagę przez KRS przy formułowaniu opinii zgodnie z § 37 ust. 1b ustawy o Sądzie Najwyższym, to jednak argumenty te nie są wystarczające do zatarcia wrażenia braku obiektywnej niezależności Sądu Najwyższego będącego skutkiem spornych przepisów, a w szczególności niezawarcia w tych przepisach wiążących kryteriów, na co wskazuje Komisja.

92. Jeśli chodzi o rolę KRS, nie ulega wątpliwości, że jej opinia nie jest wiążąca. Niezależnie od składu KRS przyznana jej rola w żaden sposób nie rozwiewa wrażenia, że przysługujące Prezydentowi uprawnienie jest nadmiernie szerokie.

93. Co więcej, argumenty Polski dotyczące ustawodawstwa innych państw członkowskich oraz przepisów regulujących funkcjonowanie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej także nie są przekonujące. Jak wskazała Komisja, systemy innych państw członkowskich nie są porównywalne z sytuacją w Polsce, ponieważ obowiązują w innym kontekście prawnym, politycznym i społecznym, a w każdym razie nie mają żadnego przełożenia na niewypełnienie przez Polskę jej zobowiązań. Odnoszenie się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej również nie ma związku z tą sprawą, jako że nie istnieje kwestia zmiany zasad dotyczących wieku przejścia w stan spoczynku przez sędziów Trybunału, a ponadto nie jest adekwatne, ponieważ jako sąd międzynarodowy Trybunał nie podlega klasycznemu systemowi trójpodziału władzy, jaki obowiązuje w państwach członkowskich(66).

94. W świetle powyższych względów podnoszony przez Komisję zarzut drugi należy uznać za zasadny.

95. Z ogółu powyższych rozważań wynika, że Trybunał powinien orzec, iż obniżając wiek przejścia w stan spoczynku sędziów powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r. i przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego, Rzeczpospolita Polska naruszyła zasady nieusuwalności i niezawisłości sędziów, a tym samym uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

## VII. W przedmiocie kosztów

96. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

97. Zgodnie z proponowanym przeze mnie rozwiązaniem, chociaż zarzuty Komisji w zakresie, w jakim opierają się na art. 47 karty praw podstawowych, powinny zostać odrzucone jako niedopuszczalne, to należy je uwzględnić w zakresie, w jakim zostały oparte na art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania, a ta przegrała sprawę, należy nakazać Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie jej własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję.

98. Zgodnie z art. 140 § 1 regulaminu postępowania państwa członkowskie interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, zatem należy rozstrzygnąć, że Węgry pokrywają własne koszty.

## VIII. Wnioski

99. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał:

- 1) stwierdził, że obniżając wiek przejścia w stan spoczynku i stosując go do urzędujących sędziów Sądu Najwyższego powołanych do Sądu Najwyższego przed dniem 3 kwietnia 2018 r., a także przyznając Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej dyskrecjonalne prawo do przedłużenia czynnej służby sędziów Sądu Najwyższego, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE;
- 2) w pozostałym zakresie skargę oddalił;
- 3) nakazał Rzeczypospolitej Polskiej pokrycie własnych kosztów oraz kosztów poniesionych przez Komisję;
- 4) nakazał Węgrom pokrycie własnych kosztów.

---

[1](#) Język oryginału: angielski.

---

[2](#) W uzupełnieniu do niniejszej sprawy przed Trybunałem toczy się kilka innych postępowań dotyczących reformy polskiego sądownictwa, w tym postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (C-192/18) oraz postępowania w sprawie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonych przez polski Sąd Najwyższy (C-522/18, C-537/18, C-585/18, C-624/18, C-625/18 i C-668/18), polski Naczelny Sąd Administracyjny (C-824/18), a także polskie sądy niższych instancji (C-558/18, C-563/18 i C-623/18). Należy odnotować, że w wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry, C-286/12, EU:C:2012:687, Trybunał orzekł o braku zgodności z prawem Unii przepisów mających na celu obniżenie wieku emerytalnego sędziów, prokuratorów i notariuszy wobec naruszenia zakazu dyskryminacji ze względu na wiek przewidzianego w dyrektywie Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy (Dz.U. 2000, L 303, s. 16). Zobacz pkt 80 niniejszej opinii.

---

[3](#) Złożony przez Komisję uzasadniony wniosek zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej dotyczący praworządności w Polsce z dnia 20 grudnia 2017 r. [COM(2017) 835 final].

---

[4](#) Postanowienie wiceprezesa Trybunału Sprawiedliwości z dnia 19 października 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18 R, niepublikowane, EU:C:2018:852.

---

[5](#) Postanowienie Trybunału z dnia 17 grudnia 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18, EU:C:2018:1021.

---

[6](#) Postanowienie prezesa Trybunału z dnia 15 listopada 2018 r., Komisja/Polska, C-619/18, EU:C:2018:910.

---

[7](#) Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (zwany dalej „wyrokiem ASJP”), C-64/16, EU:C:2018:117; z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586.

---

[8](#) Komisja odnosi się w szczególności do zalecenia Komitetu Ministrów Rady Europy [CM/Rec (2010)12] z dnia 17 listopada 2010 r. w sprawie niezależności, efektywności i odpowiedzialności sędziów (zwanego dalej „zaleceniem z 2010 r.”), pkt 27.

---

[9](#) Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117.



- 
- [10](#) Dz.U. 2016, C 202, s. 312 (zwany dalej „protokołem nr 30”).
- 
- [11](#) Polska powołuje się w szczególności na art. 180 ust. 1 i 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zwanej dalej „Konstytucją RP”).
- 
- [12](#) Wyroki: z dnia 21 lipca 2011 r., Fuchs i Köhler, C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508; z dnia 6 listopada 2012 r., Komisja/Węgry, C-286/12, EU:C:2012:687.
- 
- [13](#) Polska powołuje się w szczególności na art. 126, art. 144 ust. 3 pkt 17 i art. 179 Konstytucji RP.
- 
- [14](#) Zobacz wyrok z dnia 22 lutego 2018 r., Komisja/Polska, C-336/16, EU:C:2018:94, pkt 47.
- 
- [15](#) Zobacz wyrok z dnia 4 maja 2006 r., Komisja/Zjednoczone Królestwo, C-508/03, EU:C:2006:287, pkt 73.
- 
- [16](#) Zobacz wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Luksemburg, C-519/03, EU:C:2005:234, pkt 19.
- 
- [17](#) Zobacz wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r., Komisja/Włochy, C-442/06, EU:C:2008:216, pkt 42.
- 
- [18](#) Zobacz wyrok z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja/Niemcy, C-503/04, EU:C:2017:432, pkt 15, 16.
- 
- [19](#) Zobacz art. 1 akapit trzeci TUE; art. 1 ust. 2 TFUE.
- 
- [20](#) Zobacz P. Craig i G. De Búrca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 6<sup>th</sup> ed. (OUP 2015), s. 431.
- 
- [21](#) Zobacz w szczególności art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE.
- 
- [22](#) Zobacz opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Komisja/Węgry, C-235/17, EU:C:2018:971, pkt 64–127, w szczególności pkt 66, 67; A. Łazowski, *Decoding a Legal Enigma: the Charter of Fundamental Rights of the European Union and infringement proceedings*, *ERA Forum*, Vol. 14, 2013, s. 573, 577. Zobacz także pkt 52–60, 65–67 niniejszej opinii.
- 
- [23](#) Editorial Comments, *Safeguarding EU values in the Member States – Is something finally happening?*, *Common Market Law Review*, Vol. 52, 2015, s. 619, 626–627.
- 
- [24](#) Uzasadniony wniosek, ww. w przypisie 3, w szczególności pkt 4.1.1 i 4.1.2 oraz motywy 172 i 175.
- 
- [25](#) Zobacz C. Closa i D. Kochenov (eds), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, CUP, 2016; A. Jakab i D. Kochenov (eds), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States’ Compliance*, OUP, 2017; *Liability of Member States for the Violation of Fundamental Values of the European Union*, *Europarecht Beiheft* 1, 2018.
-

[26](#) Zobacz K. Lenaerts, I. Maselis i K. Gutman, *EU Procedural Law*, (ed. J.T. Nowak), OUP, 2015, s. 159–161; L. Prete, *Infringement Proceedings in EU Law*, Kluwer, 2017, s. 29–34.

---

[27](#) Zobacz Ch. Hillion, *Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means*, w: C. Closa i D. Kochenov, op.cit., ww. w przypisie 25, s. 59, 71–74; Frank Hoffmeister, *Enforcing the EU Charter of Fundamental Rights in Member States: How Far are Rome, Budapest and Bucharest from Brussels?*, w: A. von Bogdandy i P. Sonnevend (eds), *Constitutional Crisis in the European Constitutional Area*, Hart, 2016, s. 195, 205–206.

---

[28](#) Zobacz M. Schmidt i P. Bogdanowicz, *The Infringement Procedure in the Rule of Law Crisis: How to Make Effective Use of Article 258 TFEU*, *Common Market Law Review*, Vol. 55, 2018, s. 1061, 1069–1073, w szczególności s. 1071.

---

[29](#) Zobacz wyroki: z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games i in.*, C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 54, 55; z dnia 13 marca 2018 r., *European Union Copper Task Force/Komisja*, C-384/16 P, EU:C:2018:176, pkt 116, 117; *Industrias Químicas del Vallés/Komisja*, C-244/16 P, EU:C:2018:177, pkt 106, 107.

---

[30](#) Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 1, 18, 27 i sentencja.

---

[31](#) Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 29.

---

[32](#) Zobacz Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (Dz.U. 2007, C 303, s. 17), wyjaśnienie dotyczące art. 47, s. 29, 30.

---

[33](#) Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 35, 41, 42.

---

[34](#) W literaturze przedmiotu rzeczywiście uważa się, że naruszenie przez państwo członkowskie wartości określonych w art. 2 TUE może stanowić przedmiot skargi wniesionej przez Komisję na podstawie art. 258 TFUE. Zobacz K.L. Scheppele, *Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Actions*, w C. Closa i D. Kochenov, op.cit., ww. w przypisie 25, s. 105; M. Waelbroeck i P. Oliver, *La crise de l'état de droit dans l'Union européenne: que faire?*, *Cahiers de droit européen*, 2017, s. 299.

---

[35](#) Zobacz M. Bonelli i M. Claes, *Judicial serendipity: how Portuguese judges came to the rescue of the Polish judiciary*, *European Constitutional Law Review*, Vol. 14, s. 622 (2018); M. Krajewski, *Associação Sindical Dos Juízes Portugueses: The Court of Justice and Athena's Dilemma*, *European Papers*, Vol. 3, 2018, s. 395; L. Pech i S. Platon, *Judicial independence under threat: The Court of Justice to the rescue in the ASJP case*, *Common Market Law Review*, Vol. 55, 2018, s. 1827.

---

[36](#) Wyrok z dnia 6 marca 2018 r., *Achmea*, C-284/16, EU:C:2018:158, w szczególności pkt 36, 55, 56.

---

[37](#) Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Minister for Justice and Equality*, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, w szczególności pkt 48–55.

---

[38](#) Zobacz R. Barents, *Remedies and Procedures before the EU Courts*, ed. H.E. Breese, Kluwer, 2016, s. 112–113. Zobacz także opinia rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2017:395, pkt 41.

- 
- [39](#) Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 32, 37–41.
- 
- [40](#) Zobacz na przykład wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Polkomtel, C-277/16, EU:C:2017:989.
- 
- [41](#) Można uznać, że przedmiotowy zakres stosowania art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie obejmuje badania każdego środka krajowego, który – choćby marginalnie – odnosi się do organizacji wymiaru sprawiedliwości, ale wydaje się, że dotyczy on przede wszystkim obiektywnej niezależności oraz środków krajowych mających ogólny wpływ na całokształt systemu ustanowionego przez państwa członkowskie w celu zapewnienia skutecznej ochrony sądowej i jej podstawowych wymogów.
- 
- [42](#) Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 119, 120. Zobacz także opinia rzecznik generalnej V. Trstenjak w sprawach połączonych NS, C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:611, pkt 167–171; opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Bonda, C-489/10, EU:C:2011:845, pkt 21–23.
- 
- [43](#) Zobacz A. Łazowski, op.cit., ww. w przypisie 22, s. 580, 581; L. Prete, op.cit., ww. w przypisie 26, s. 74, 75.
- 
- [44](#) Zobacz wyroki: z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 49; z dnia 14 czerwca 2017 r., Online Games i in., C-685/15, EU:C:2017:452, pkt 55.
- 
- [45](#) Zobacz wyrok z dnia 13 listopada 2008 r., Komisja/Polska, C-227/07, EU:C:2008:620, pkt 67.
- 
- [46](#) Zobacz wyrok z dnia 29 listopada 2001 r., Komisja/Włochy, C-202/99, EU:C:2001:646, pkt 21.
- 
- [47](#) Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., ASJP, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 45; z dnia 7 lutego 2019 r., Escribano Vindel, C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 66.
- 
- [48](#) Opinia rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie De Coster, C-17/00, EU:C:2001:366, pkt 93.
- 
- [49](#) Wyrok ETPC z dnia 25 września 2018 r. w sprawie Denisov przeciwko Ukrainie, ECHR:2018:0925JUD007663911, pkt 61, 63.
- 
- [50](#) Podobnie dla dokonania wykładni art. 19 ust. 1 TUE istotne jest orzecznictwo Trybunału dotyczące znaczenia „niezawisłości”. Zobacz na przykład wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 49–53.
- 
- [51](#) Pragnę zauważyć, że takie wytyczne stanowią „soft law” lub niewiążące normy, jednak są one wyrazem „konsensusu normatywnego” opartego na normach i zasadach podzielanych przez państwa członkowskie (i inne organy), które przedstawiają użyteczny punkt odniesienia dla Trybunału. Zobacz W. Hoffmann-Riem, *The Venice Commission of the Council of Europe – Standards and Impact*, *European Journal of International Law*, Vol. 25, 2014, s. 579–597.
-

[52](#) Zobacz na przykład Rada Europy, Europejska karta o statusie sędziów, 8–10 lipca 1998 r., DAJ/DOC (98) 23, pkt 3.4; zalecenie z 2010 r., ww. w przypisie 8, pkt 49–52; Rada Europy, Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE), Wielka karta sędziów (zasady podstawowe), 17 listopada 2010 r., CCJE (2010)3 final, pkt 4; Międzynarodowe Stowarzyszenie Prawników, Minimalne normy niezależności sądownictwa, 1982, pkt 20; Organizacja Narodów Zjednoczonych, Podstawowe zasady dotyczące niezależności wymiaru sprawiedliwości, 1985, pkt 12, 18; Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów, Powszechna karta sędziego, zmieniona, 2017, art. 2-2.

---

[53](#) Jak wskazała Komisja, działająca przy Radzie Europy Europejska *Komisja* na rzecz Demokracji przez Prawo (Komisja Wenecka) w opinii nr 904/2017 z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i projektu ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, zaproponowanych przez Prezydenta RP, oraz w sprawie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, CDL-AD(2017) 31, (pkt 48) uznała, że to wcześniejsze przejście w stan spoczynku urzędujących sędziów podważa zarówno pewność sprawowania przez nich urzędu, jak i niezależność polskiego Sądu Najwyższego ogólnie. Zobacz także np. Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. niezależności sędziów i prawników z wizyty w Polsce, 5 kwietnia 2018 r., A/HRC/38/38/Add.1, pkt 55; Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE), Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ODIHR), Opinia dotycząca niektórych przepisów projektu ustawy o Sądzie Najwyższym, (z dnia 26 września 2017 r.), 13 listopada 2017 r., JUD-POL/315/2017, pkt 112.

---

[54](#) Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 46–51; z dnia 7 lutego 2019 r., *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 67.

---

[55](#) Zobacz opracowanie Parlamentu Europejskiego, *Unijne ramy dotyczące egzekwowania przestrzegania praworządności oraz podstawowych zasad i wartości Unii*, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej Unii, Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych, 2019, PE 608.856, s. 25.

---

[56](#) Wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., C-47/12, EU:C:2012:687, pkt 54–81.

---

[57](#) Wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., C-159/10 i C-160/10, EU:C:2011:508, w szczególności pkt 50.

---

[58](#) Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., C-288/12, EU:C:2014:237, pkt 54, 59, 60, wyróżnienie moje.

---

[59](#) Dyrektywa 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w zakresie przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu tych danych (Dz.U. 1995, L 281, s. 31), uchylona przez obecnie obowiązujące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz.U. 2016, L 119, s. 1).

---

[60](#) Wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., C-286/12, EU:C:2012:687.

---

[61](#) Wyrok z dnia 8 kwietnia 2014 r., C-288/12, EU:C:2014:237.

---

[62](#) Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., *ASJP*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 40, 41.

---

[63](#) Wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., *ASJP*, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 44; z dnia 7 lutego 2019 r., *Escribano Vindel*, C-49/18, EU:C:2019:106, pkt 66.

---

[64](#) Zobacz wyrok z dnia 19 września 2006 r., Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, pkt 53.

---

[65](#) Sporne przepisy zostały również uznane za sprzeczne z europejskimi i międzynarodowymi standardami niezawisłości sędziowskiej. Zobacz na przykład Rada Konsultacyjna Sędziów Europejskich (CCJE) Raport na temat niezawisłości i bezstronności sędziowskiej w państwach członkowskich Rady Europy w 2017 r., 7 lutego 2018 r., CCJE-BU(2017)11, pkt 158; Rada Praw Człowieka ONZ, Sprawozdanie specjalnego sprawozdawcy, ww. w przypisie 53, pkt 56.

---

[66](#) Zobacz D. Kosař, Beyond Judicial Councils: Forms, Rationales and Impact of Judicial Self-Governance in Europe, *German Law Journal*, Vol. 19, 2018, s. 1567, 1596.